العنوان:	دراسة تطوير التنظيم الحالي للجهاز الاداري للدولة
المصدر:	الإدارة - مصر
المؤلف الرئيسي:	المصري، احمد عبدالرحمن
المجلد/العدد:	مج 13, ع 4
محكمة:	لا
التاريخ الميلادي:	1981
الشهر:	ابريل
الصفحات:	39 - 49
رقم MD:	312037
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	الجهاز الاداري، التنظيم الاداري، مصر، الاصلاح الاداري، الثورة الادارية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/312037

دراسة

تطوير التنظيم الحالى للجهاز الإدارى للدولة

أحمد عبد الرحمن المصرى

اشتملت هذه الدراسة على مقدمة موجزة عن الدراسات العديدة السابقة التى أعدت عن تنظيم الجهاز الادارى للدولة ، سواء منها ما أعدته جهات علمية او اجهزة متخصصة ، أو تقارير تقدمت بها لجان الاصلاح الادارى ، أو تقارير للخبراء الاجانب ، أو البيانات الرسمية الصادرة بخصوص الاصلاح الادارى فى مصر . وكذلك بعد الاطلاع على الابحاث والتوصيات التى اصدرتها عدة مؤتمرات عامة ، منها ما صدر بخصوص الوحدات الحكومية ، ومنها مايتعلق بالقطاع العام ، ومنها ما يتعلق بالحكم المحلى .

كما درسنا بعض الآراء الصادرة عن تنظيم الجهاز الادارى فى شكل مقالات بالجرائد اليومية ، أو المجالات المتخصصة ، أو ما قدم فى شكل مقترحات .

وروعى فيما اشتملت عليه هذه الدراسة الاتجاهات العامة للدولة فى الآونة الأخيرة ، وما تضمنه بيان الحكومة ، وتوجيهات السيد / رئيس الجمهورية فى لقاءاته الحزبية ، والرسمية باعضاء الحكومة فى بداية التشكيل الوزارى الاخير ، وكذلك ما ورد فى قرارات وتوجيهات اللجنة الوزارية للخدمات فى اجتماعها الاخير فى شهر مارس سنة ١٩٨٠ .

احمد عبد الرحمن المصرى

الأمين الفنى لشعبة التنمية الادارية

اولا : الفكرة العامة فى هذه الدراسة :

والفكرة العامة ــ فى هذه الدراسة ــ تقوم على وصف الوضع القائم ، وتحديد للمشاكل المعاصرة ، أو التى يعانى منها الجهاز الادارى للدولة بنفسه وكذلك ما تعانيه الجماهير عند تعاملها مع اجهزة الحكومة ، واستعراض للظواهر العامة التى شابت هذا الجهاز الادارى ، والاتجاهات السائدة فيه . باعتبار هذه جميعا معوقات وعقبات فى مسيرة هذا

الجهاز الادارى التى تعوقه عن التقدم ، وعن اداء رسالته للمواطنين على الوجه الأمثل .

ولذا اختتمت الدراسة بعـدد من التوصيات التى نرى انها تمثل مخارج وعلاجات لأمراض هـذا الجهاز ، وفيها تخليصه من القيـود التى كانت سببا فى عدم تقدمه وتطوره طوال السنين الماضـية .

فلقد آن الأوان ــ لنظرة عميقة الى داخل هذا الجهاز الادارى ، نظرة متفحصة ، ومشـخصة لعلاته ، ومرشدة له الى طريق الأمان والتقدم .

ففى هذه الدراسة لم نبدأ من فراغ ، ولم نأخذ نفس المدخل الذى سلكه غيرنا . ولكننا رجعنا الى اغلبية الدراسات والجهود السابقة فى هـذا الموضوع ، واستنبطنا منها خلاصـة نتائجهـا وتوصياتها ، واضفنا اليها ما نراه ملائما للمرحلة الحالية وما يتفق مع اهـداف المرحلة المقبلة ، وفى ضوء المتغيرات العديدة والمحيطة بنا .

ثانيا : محاولات التطوير السابقة :

١ ــ لجنة التطوير الأولى عقب ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ :

فى سبتمبر سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم الخاص بتأليـف لجنـة بوزارة المـالية والاقتصـاد . الذى نص فى مادته الأولى أن مهمتها دراسـة الانظمـة الحكومية القائمة ، واقترح ماتراه من اجـراءات لتحديد اختصاصـات الوزارات ، والمصالح ، وتنظيم الأعمال بها بما يكفل وقف تضخم الوظائف وانقاص عددها الى الحد الذى تقتضيه المصالح القومية للبـلاد ، مع التركيز على حالة العمل والتنظيم وحصر الوظائف الزائدة ، وتبسيط الاجراءات وتوزيع العمل على الوظائف بما يضمن حسن سير العمل .

٢ ــ مذكرة ديوان الموظفين فى تنظيم الادارة الحكومية سنة ١٩٥٧ :

فى ديسمبر سـنة ١٩٥٧ أعد ديوان الموظفين مذكرة عن تنظيم الادارة الحكومية مستقاة من اللجـان الوزارية وقراراتها المتتالية ، وطالبت ــ هذه المذكرة ــ باتخاذ الاجراءات اللازمة لتلافى الأخطاء والعيوب الادارية التى سـادت بالجهاز الادارى فى ذلك الوقت . ولكن هـذه الخطوة تعثرت ولم ينتج عنها نتائج ملموسة .

٣ ــ مذكرة نائب الرئيس لشـئون تنظيم الأداة الحكومية سنة ١٩٦١ :

فى ١٥ ديسمبر ١٩٦١ صدرت المذكرة رقم (٢٧) فى تنظيم الاطار العام لخطة تنظيم الادارة الحكومية بتحليل ما جاء بمذكرات السادة أعضاء اللجنة المركزية .

وكان الهـدف من هـذه المذكرة . الوصول بالادارة الحكومية الى مستوى يمكنها من تحقيق الأهداف العامة بأعلى مستوى من الكفاية وأقل قدر من التكاليف من حيث الجهد والوقت والمال . وركزت فى تحقيق هذا الهدف على موضـوعات ثلاثة هى :

الموضـوعات السياسية ــ والموضـوعات التنظيمية ــ الموضوعات الشـخصية فى التنظيم أو شئون الأفراد .

وطالبت المذكرة فى مستلزمات الاصلاح الادارى بالتركيز على تقـوية التنظيمـات الشـعبية والسياسية ، وتقوية الجهاز الحكومى وتكوينه على اساس سليم ومنسق وقادر على تحقيـق اهدافه ، وتوفير الأفراد الأكفاء لممارسة العمل الحكومى ، وتدريبهم ، وتحسين أجورهم .

٤ ــ لجنة الاصلاح الادارى سنة ١٩٦٢ :

ولقـد جمعت هذه اللجنة جميع التقـارير والمذكرات السابقة عن الاصلاح الادارى للجهاز الادارى للدولة ــ حتى تلك المحاولات التى تمت قبل الثورة . ابتداء من تقـرير الخبير (ا. ب سنكر) عام ١٩٥١ . الذى درس مشاكل التوظف فى الخدمة العامة وتضـمن تقـريره بعض آرائه فى التنظيم الجيـد للجهـاز الحكومى باعتمـاده

على الأشخاص المسئولين عن تنفيذ الأعمال اليومية ، وخاصة القيادات ومقدار حماسهم وسلوكهم الادارى السليم .

وكذلك تقرير الخبير (سالفورز) فى عام ١٩٥٤ الذى اوصى بانشاء ادارة مركزية للتنظيم تكون مسئولة عن أعمال التنظيم وطرق العمل بالجهاز الحكومى ، وتنشىء بكل منظمة وحدة للتنظيم تابعة لها .

وركزت على توضيح دور ديوان الموظفين فى هذا الاصلاح الادارى مما بذلته ادارته المتخصصة بعد اعادة تنظيمه (فى عام ١٩٦١) فى هذا المجال.

والواقع ان هذه اللجنة كانت تنفذ توجيهات رئيس الجمهورية آنذاك ، والتى اشار فيها الى أن الجهاز التنفيذى لم يتطور الى مستوى العمل الثورى ولا يزال يعمل بلوائح قديمة هى من وضع الاستعمار ، وانه تحمل كثيرا من الأعباء ولم يتطور ليستطيع تحمل قوة الدفع الثورى . ولزم تطوير الادارة الحكومية بحيث تتحول الى ادارة فى خدمة الجماهير وتحت سيطرتها وتصرفها .

ولكن لم يكن لتوصيات هذه اللجنة ، اية آثار فى التنفيذ .

٥ ــ جهود الجهاز المركزى للتنظيم والادارة سنة ١٩٦٤ :

بصدور القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بانشاء الجهاز وتحديد اختصاصات الادارات المركزية التابعة له . وكان من المنتظر أن يساهم الجهاز المركزى فى عملية التطوير والاصلاح الادارى بالدولة . ولكن كانت فترة التكوين هذه ، وبداية انشاء الادارات المركزية غير كافية لتحمل الجهاز لهذا الدور .

٦ ــ مؤتمر الادارة سنة ١٩٦٥ :

كانت توصيات المؤتمر العام للادارة المنعقد فى اكتوبر سنة ١٩٦٥ محاولة لوضع الحلول لمشاكل الجهاز الادارى للدولة والقطاع العام . وتضمنت فى توصياته تطوير وتدعيم وحدات التنظيم والادارة بمختلف الأجهزة بحيث تتضمن عناصر التنظيم والتدريب وترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة وتوفير الامكانيات اللازمة لها حتى تنهض بالجهاز الادارى الذى تعمل فيه .

٧ ــ لجنة الاصلاح الادارى سنة ١٩٦٨ :

وكانت مهمة هذه اللجنة التى انضم اليها عدد من اساتذة الجامعات وضع تصور علمى لتطوير الجهاز الادارى للدولة ، ولكن لم تنفذ توصياتها.

٨ ــ لجنة دراسة الجهاز الادارى للدولة سنة ١٩٧٠ :

وقامت هذه اللجنة بدراسة بعض المشاكل القائمة فى ذلك الوقت ورات انه من الضرورى وجود جهاز متخصص ومتطور يمارس مهمة التطوير ، ولذا اقترحت تعديل تنظيم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لاعطائه صلاحيات اكبر لممارسة هذا الدور . ولكن لم يشاهد تغييرات ملحوظة فى الجهاز الادارى للدولة .

٩ ــ لجنة التنظيم الأعلى للدولة سنة ١٩٧٥ :

وهذه اللجنة بعد أن اجتمعت عددا من الجلسات وبعد ان جمعت العديد من البيانات لم تكمل مهمتها ، ولم تضع توصيات معينة يمكن الارتكان عليها فى احداث التطوير للجهاز الادارى للدولة.

ثالثا : وثائق وتقارير تناولت الأصلاح الأدارى لأجهزة الدولة :

١ ــ تقرير جولك وبولك :

وهما خبيران فى الادارة والتنظيم ، استقدمتهما الحكومة المصرية سنة ١٩٦٢ وقاما بالتعاون مع عدد من الخبراء المصريين بتقديم وجهة نظرهما فى الاصلاح الادارى فى مصر ، وكانت من ضمن آرائهما تخفيف المركزية ، الاتجاه الى مزيد من اللامركزية ، واختيار وتدريب القادة الاداريين ، وتحقيق الرقابة وانشاء وزارة للقطاع العام .

٢ — تقرير البنك الدولى :

وتناول هذا التقرير ، الوضع الادارى لاجهزة الدولة فى مصر ، وجهود التنمية الادارية بها ، والصعوبات والمشاكل التى امكن جمعها لهم عن التنظيم الادارى ، واحتمالات التطــوير فيها ، وامكانية احداث تنمية حقيقية فى اجهزة الدولة ، وذلك بهدف اتخاذ البنك لقرار تقديم القروض لمصر .

٣ — تقرير الخبير الالمانى (مولر) :

وهو الخبير الــذى كلفــه الســيد / رئيس الجمهورية لدراسة الموقف الاقتصادى فى مصر واقتراح خطوات التحول الى اقتصاد متقدم يحقق الرخاء المنشود للبلاد .

ولقد ظهرت آراؤه فى تقريره الأول عن الاقتصاد المصرى انه يعانى من خلل اقتصادى يلعب التنظيم واساليب الادارةالمصرية دورا فى تخلفهواعتلاله.

واقترح الاهتمام بانشاء مكاتب التخطيــط ، واعداد خطط مرحلية لاجراء الاصلاح الادارى حتى يمكن تحقيق الاصلاح الاقتصادى .

٤ — ورقة أكتوبر :

وتحت عنوان خريطة جديدة وثورة ادارية ذكرت (ورقة أكتوبر) ان هذه الخريطة الجديدة يجب ان تكون مدخلا الى ثورة ادارية ، باتت مطلوبة الى حد كبير . وهذا الاتجاه يجب ان يقترن به تحرك مدروس وحاسم ، نحو اعادة توزيع السلطة فى شتى مرافق الدولة وعلى مختلف أنحاء القطر ، وعدم قصرها على القاهرة والمدن الكبيرة .

وعند الحــديث عن اعــادة النظر فى التقييم الادارى الراهن للقطــر المصرى ، بحيث تكون المحافظات وحدات سكانية وادارية واقتصادية يمكن معها تحقيق التكامل ، والقيام بالمشروعات ، والاستفادة من الكفاءات المتاحة فى شتى المجالات . وفى نفس الوقت تتفرغ لجنة عليا لاعادة توزيع العمالة فى كل اجهزة الدولة بحيث لا تبقى اماكن تشكو من اكتظاظ العمل واماكن يشكو فيهــا المواطنون من تأخر مصالحهم فيها لقلة العاملين . ولعل ماورد — فى ورقة اكتوبر — فى باقى اجزائها ايضاح لما يجب ان يكون عليه التطوير لمختلف اجهزة الدولة .

٥ — استراتيجية الثورة الادارية :

وتعتبر استراتيجية الثورة الادارية — التى رسمت فى عام ١٩٧٧ والتى اعتبرت وثيقة لاحداث الثورة الادارية بغرض دفع جهود الانماء الاقتصادى والاجتماعى فى البلاد — أحد المجالات الطموحــة للاصلاح والتغيير ، بل يمكن اعتبارها من اسس التخطيط واعداد البرامج المحققة للتغيير الادارى المنشود . وذلك لانها كانت لا تعتــبر الثــورة الادارية هدفا فى حد ذاتها ، بل هى الوسيلة التى يمكن عن طريقها تحقيق عدد من الاهداف التى تتعلق بالانتفاع الاقتصادى ، وتحريك الموارد المعطلة ، وترشــيد استخدام الموارد القــومية للاستخدام ورفع كفاءتها ، ودعم التنظيم القطاعى للدولة ، والتحول الى اللامركزية الادارية وتنشيط المحليات ، ودعم العمل الادارى فى المحليات ، وفى المرافق العامة وبمواقع الخدمات الجماهيرية، مع احداث تغيرات اساسية فى الجهاز الادارى للدولة .

وبالرغم من وضــع برنامج تنفيذى لهــذه الاستراتيجية ولتحقيق اهداف الثورة الادارية الا ان هذه الجهود لم تكتمل ، ولم تجد الاستجابة الكافية .

ولقد ساهم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى تنفيذ هذا البرنامج ، واجريت عدة دراسات لتبسيط الاجراءات ، ورفع المعاناة على الجماهير الا ان بعد اجراء المتابعة عليها لم تتعدى نسبة التنفيذ ٣٠٪ .

وصف الوضع القائم للجهاز الادارى للدولة :

كثيرا ما نســمع او نشاهد بعض المظــاهر او التصرفات التى تعبر عن الوضع القائم بالجهاز الادارى للدولة ، فمثلا قد يشــتكى الجمهور من

صعوبة التعامل مع الأجهزة الحكومية ، أو كثرة المنظمات الحكومية وتداخل اختصاصاتها ، أو بيروقراطية الموظفين العاميين . أو محاولات البعض منهم خلق الصعوبات أمام المتعاملين معهم .

ويرى البعض — فى مثل هذه المواقف — نوعا من طبيعة السلطة التنفيذية والقائمين بهذه السلطة . ولكن فى الواقع ان سوء التنظيم ، والابتعاد عن المبادىء التنظيمية السليمة — هو أحد المسببات فى وجود هذه المواقف ، وتفاقمها ، وظهور آثار سيئة لها .

وتبدأ هذه المشاكل من التنظيم العام للجهاز الادارى للدولة ، بقدر ما يكون مضطربا ، وغير مستقر ، بقدر ما تكون هناك صعوبات وتعقيدات ، بل وفى بعض الأحيان صراعات على السلطة .

وسوف نتناول الجهاز الادارى للدولة بالوصف والتحليل ، وسنتطرق الى مختلف الاشكال التنظيمية القائمة فعلا بالجهاز الادارى للدولة القائم مثل الوزارات ، والمحافظات ، والهيئات العامة ، والمجالس العليا ، والصناديق ، والمصالح وغيرها .

اولا : الوزارات :

(ا) بالمقارنة مع عدد من الدولة المتقدمة :

فى دراسة حديثة اجراها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، عن عدد الوزارات القائمة فى مصر ومقارنتها بعدد الوزارات فى كل من امريكا انجلترا — فرنسا — اليابان ، وجد الآتى :

م	اسم الدولة	عدد الوزارات
١	مصر (جمهورية مصر العربية)	٣٠
٢	أمريكا	١٤
٣	انجلترا	١٩
٤	فرنسا	٢٠
٥	اليابان	١٣

ومن الملاحظ ان كل دولة من هذه الدول لها نظامها السياسى ، ولها ظروفها ، والأوضاع التى جعلتها تخفض من عدد الوزارات بما يتناسب مع الوظائف التقليدية التى تمارسها الدولة .

فالنظام الفيدرالى بالولايات المتحدة الأمريكية يقتضى أن تتولى الحكومة الفيدرالية مهام مركزية معينة ، ولكل ولاية من الولايات الأمريكية نظامها المحلى ووظائفها العامة ، وقوانينها الخاصة .

بينما نجد فى المملكة المتحدة نظامها البرلمانى العتيق ، الذى مركز فيه على الوظائف التقليدية ، وان كان لها مؤسسات عامة حكومية ، وقطاع عام ، ولكل اقليم نظامه الخاص .

فى فرنسا توجد وزارات تمارس الوظائف التقليدية للدولة ، ووزارات ليس لها مثيل فى مصر مثل وزارة البيئة والمعيشة ، وزارة التعاون ، وزارة الثقافة والأعلام ، وزارة شئون المراة .

فى اليابان يوجد (١٣) وزارة فقط اغلبها وزارات تمارس الوظائف التقليدية للدولة ، وزارة الادارة المحلية ، ويمارس الأمن العام اللجنة القومية للامن العام تتبع رئيس مجلس الوزراء ، ومجلس الدفاع القومى وهو تابع لمجلس الوزراء ، وجهاز الدفاع ويتبع رئيس مجلس الوزراء .

بينما نجد فى مصر (جمهورية مصر العربية) .

حسب آخر تشكيل وزارى الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠٨ لسنة ١٩٨٠ :

— يوجد (٦) نواب رئيس مجلس الوزراء (منهم ٢ لا يشرفان على وزارات) .

— ويوجد ثلاثة قطاعات رئيسية (الانتاج — الخدمات — الشئون الاقتصادية والمالية) .

— وبلغ عدد الوزارات بدواوين (٣٤) وزارة بعد الغاء وزارة الثقافة .

— وعدد الوزراء المشرفين على وزارات ذات دواوين (١٤) وزيرا ، منهم (٤) بدرجة نائب

رئيس مجلس الوزراء ، ونائب رئيس مجلس الوزراء ، ووزير يشرف على ثلاث وزارات .

— وعدد وزراء الدولة ١٢ وزير دولة منهم ثلاثة يشرفون على وزارات بدواوين أى يجمعون بين وزارة بديوان ومنصب وزير دولة .

اذا دققنا النظر فى المقارنة بين مصر وهذه الدول . يتضح لنا أن هناك بعض الوزارات القائمة فى جميع هذه الدول وهى التى تمثل الوظائف التقليدية ، فيما عدا (اليابان) فلا يوجد بها وزارة للداخلية ، ووزارة للدفاع ووزارة للصناعة .

ويوجد وزارة للطاقة فى كل من أمريكا وانجلترا ، ووزارات للبيئة والمعيشة والتعاون فى كل من انجلترا وفرنسا ، ووزارات ليس لها شبيه فى الدول المتقدمة ، مثل وزارة الأوقاف ووزارة التخطيط ، وزارة السياحة والطيران ، وزارة استصلاح الأراضى ، وزارة البترول ، وزارة الكهرباء ، وزارة التموين .

وزارات لا توجد الا فى انجلترا — وهى وزارة الجمارك ، وزارة الضرائب ، وزارة الأسعار وحماية المستهلك .

واليابان هى البلد الوحيد فى هذه المقارنة — الذى له وزارة للادارة المحلية .

فرنسا : التى لها وزارة للثقافة والاعلام ، التجارة الخارجية ، الشباب والرياضة ، شئون المراة .

(ب) بالنسبة للتغيرات المستمرة فى الوزارات :

لوحظ كثرة التغييرات فى الوزارات ومسمياتها ويمكن تلخيص ذلك فيما يلى :

١ — عدد (٤) وزارات بدون تغيير منذ انشائها (الصحة — الداخلية — الخارجية — العدل) وان كانت وزارة الصحة قد أصبحت وزارة دولة فى التشكيل الأخير .

٢ — عدد (٥) وزارات تغير مسماها عدة مرات منذ ١٩٥٢ حتى سنة ١٩٨٠ مثل (وزارة المعارف العمومية تغيرت الى التربية والتعليم ثم التعليم ثم وزارة الدولة للتعليم — وزارة الشئون البلدية والقروية تغيرت الى الاسكان — وزارة الحربية تغيرت الى الدفاع — الأشغال العمومية تغيرت الى الرى — القوى الكهربائية تغيرت الى الكهرباء ثم الكهرباء والطاقة) .

٣ — عدد (١٠) وزارات انشئت فى الفترة من سنة ١٩٥٨ الى سنة ١٩٧٣ تغير مسماها أو ادمجت فى وزارات أخرى أو أضيفت اختصاصاتها الى وزارات اخرى .

٤ — عدد (٤) وزارات انشئت ثم الغيت (الصناعات الثقيلة — العلاقات الثقافية الخارجية الانشاء والتعمير — الثقافة والأعلام) .

٥ — وزراء دولة تحت مسميات مختلفة على مدى الفترة من سنة ١٩٥٢ وحتى سنة ١٩٨٠ حيث بلغ (٢٣) مسمى وزير دولة بعضها الغى لفترات ثم أعيد فى تشكيلات اخرى :

(ففى قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٠٨) لسنة ١٩٨٠ الصادر فى ١٩٨٠/٥/١٤ بلغ عددهم (١٢) وزير دولة هم :

التعليم والبحث العلمى — الشئون الاجتماعية للاسكان واستصلاح الأراضى — الشئون الخارجية — القوى العاملة والتدريب — الزراعة والأمن الغذائى — شئون السودان — شئون مجلس الشعب — الصحة — الثقافة والاعلام — الأوقاف — الانتاج الحربى) .

ثانيا : المحافظات :

فقد بلغت المحافظات (٢٧) محافظة ، وصدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الخاص بالحكم المحلى والذى استحدث مجلس المحافظين برئاسة رئيس مجلس الوزراء . كما نص القانون على نقل اختصاصات مركزية الى المحليات ، واعطاء

المحافظين سلطات فى محافظاتهم بصفتهم وزراء ، ومفوضين من رئيس الجمهورية . كما أعطى لها صلاحيات تشريعية فى حدود المحافظة يمارسها مع المحافظ المجلس الشعبى المحلى .

وهذه التغيرات بالرغم من حداثتها ، فقد لاقت ترحيبا كبيرا من المواطنين خاصة سكان المحافظات البعيدة عن العاصمة والمدن الكبيرة ، وما زالت هناك الكثير من العقبات ، والنقص فى الامكانيات والجدارة فى التطبيق التى تجعل من الصعب تحديد أثر هذا التغيير .

ثالثا : الهيئات العامة :

والهيئات العامة القائمة بالجهاز الادارى للدولة عددها (٩٥) هيئة عامة . تشتمل على الأنواع الثلاثة التالية :

— هيئات عامة خدمية .

— هيئات عامة اقتصادية . (قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٣٩ لسنة ١٩٧٩) .

— هيئات عامة علمية .

— هيئات عامة اقليمية . عددها (٥) .

ويلاحظ ان احدى الهيئات العامة يتبعها شركات وهى هيئة قناة السويس ، وهناك هيئات عامة تشرف على شركات .

كما يلاحظ ان هناك بعض الصناديق ذكر فى قانون انشائها انها هيئة عامة ولم تدرج ضمن هذا الحصر . وهناك اتجاه عام نحو طلب بعض الهيئات العامة التحول الى شركات عامة .

رابعا : المجالس العليا :

المجالس العليا تعددت أنواعها وبلغ عددها حسب آخر حصر (٣٩) مجلسا أعلى . منها مجالس عليا تابعة لرئاسة الجمهورية وبعضها يتبع وزارات، والبعض الآخر مجالس عليا قطاعية يشرف كل منها على عدد من شركات القطاع العام .

والمجالس العليا تتسع كشكل تنظيمى فى الآونة الأخيرة وبعض هذه المجالس العليا تحتاج الى الدراسة لمعرفة مدى فاعليتها .

خامسا : الصناديق :

يوجد بالدولة (١٦) صندوق البعض منها هيئات عامة والبعض الآخر صناديق مالية فقط تظهر فى الموازنات بالموازنة العامة للدولة وليس لها موظفين دائمين .

وتشمل هذه الاختلافات التى تحت مسمى واحد هو الصندوق خلط تنظيمى لا مبرر له ، ويلزم اعادة النظر فيه .

سادسا : القطاع العام :

طبقا للدراسات الحديثة عن القطاع العام ، وما جاء فى توصيات المؤتمرات التى نظمها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وجمعية ادارة الأعمال العربية ، وجامعة حلوان ، والجمعية المصرية للادارة المالية ، فان القطاع العام يشتمل على عدد (٣٤٩) شركة عامة موزعة على (٢٤) قطاع ويراس كل شركة رئيس مجلس ادارة ومجلس ادارة ، ويمثل رئيس مجلس الادارة الشركة فى المجلس الأعلى للقطاع ، وينضم الى المجلس الأعلى القطاعى أعضاء بحكم وظائفهم وبعض من ذوى الخبرة ، ويسير اعمال المجلس الأعلى القطاعى امانة فنية أغلبهم من المنتدبين من الحكومة أو الشركات .

واغلبية الآراء والتوصيات التى تصدرها المؤتمرات ، والمقالات التى ينشرها خبراء الادارة والمهتمين بدراسة القطاع العام تركز على ضرورة عطاء دفعة للقطاع العام ، ومنح الادارة قدرا من الحرية ، والانطلاق للقطاع العام ، أو اعادة تنظيمه بشكل افضل .

سابعا : المصالح الحكومية :

هى فى غالبيتها وحدات ادارية تتبع الوزارة ولا تأخذ بشكل الهيئة العامة أو الصندوق ،

ويمكن اعتبارها ضمن الهيكل التنظيمى للوزارة . ولا تلجأ الوزارات الى التوسع فى هذا المسمى خاصة وانه لا يمثل ميزة مالية ، وعددها (١٧) مصلحة .

واذا فحصنا تاريخ ظهور المصالح العامة نجدها قديمة ونشأت فى سنوات الاستعمار ، فيما عدا مصلحة الكفاية الانتاجية التى انشئت سنة ١٩٥٧ . ثم انضم الى نشاطها التدريب المهنى ، ومراكز تدريب التلمذة الصناعية ، والصبية الصناعية ، ومن الملائم الغاء هذا المسمى .

ثامنا : الأجهزة :

فهناك نوعان من الأجهزة هما الأجهزة المركزية وعددها (٤) تابعة للجهاز الادارى للدولة والجهاز المركزى للمحاسبات الذى يتبع مجلس الشعب . ويوجد ايضا مسمى جهاز تنفيذى او جهاز دون ذكر (تنفيذى) وعددها (٨) اجهزة منها جهاز المدعى العام الاشتراكى الذى يجرى نقله من رئاسة الجمهورية الى مجلس الشعب ، جهاز المتابعة والرقابة الذى يتبع وزير شئون مجلس الوزراء .

واذا سلمنا بضرورة وجود بعض الأجهزة المركزية التى تمارس دورا رقابيا او تنظيميا او احصائيا يتطلبه ممارسة الدولة لسيادتها على مختلف منظماتها العامة ، الا ان هناك لبسا فى المسمى اذا كانت طبيعة النشاط تختلف فيما يتعلق بالنشاط المركزى والنشاط التنفيذى .

« مشاكل تتعلق بالشكل التنظيمى » :

تتمثل هذه المشاكل فيما يلى :

١ ـ كثرة التغييرات والتعديلات فى التشكيلات الوزارية ومسمياتها وتبعياتها ، مما يسبب تغييرات فى السلطات والمسئوليات تبدا من مستوى الوزراء ، ووكلاء الوزارات وباقى الموظفين ومما يعنى وجود ظاهرة عدم الاستقرار النسبى فى وظائف الدولة ، وتأثير ذلك على كفاءة التنظيم .

٢ ـ زيادة فى عدد المكونات التنظيمية الرئيسية ، أو المكونات التنظيمية الفرعية معناه خلق تضخم وظيفى قد تعانى منه بعض الوزارات لا سيما اذا كانت هذه الوزارات ممن تمارس الوظائف التقليدية للدولة .

٣ ـ نتيجة لزيادة الاهتمام باللامركزية واعطاء صلاحيات واسعة للمحافظات وسلطات جديدة للمحافظين ، يعنى توزيع العمالة الزائدة فى العاصمة ، ونقل بعض الاختصاصات المركزية الى المحليات ، ولكن ما زالت هذه الخطوات لم تتم بالقدر المطلوب لتدعيم هذه المحليات .

٤ ـ وجود خلط تنظيمى فى الاختصاصات المحددة لبعض المكونات التنظيمية ، فأحيانا نجد هيئة عامة يتبعها شركات (هيئة قناة السويس)، وهيئات تدير مرافق قومية ، وهيئات تدير مرافق اقليمية ، وهيئات خدمية وأخرى اقتصادية .

٥ ـ ومن المشاكل ايضا ـ ذلك الازدواج فى الاختصاصات وتداخلها فنجد بعض المنظمات العامة تمارس نفس الاختصاصات التى تمارسها منظمات أخرى ، أو توجد اختصاصات مدونة فى القوانين ولا تمارس اطلاقا ، واختصاصات غير مدونة تمارس بقرارات ، وأخرى تمارس لفترة محدودة ثم تتوقف لفترات .

٦ ـ هناك بعض الوظائف المستحدثة للدولة مفتتة بين اكثر من جهة أو وزارة مما يشكل صعوبة فى عملية التنسيق بينها .

٧ عدم ملاءمة نطاق الاشراف لبعض الوزراء لا تساعد عن امكانية الوزير فى توجيه اكثر من نشاط فى وقت واحد ، وهذا يستتبع من الوزير جهودا كبيرة اكثر من طاقته العادية ، او يلجأ الى التفويضات التى قد تجعل بعض الأجهزة تعمل بعيدا عن نطاق اشرافه .

« التوصيات »

بعد هـذه الدراسة المركزة للجهاز الادارى للدولة التى هى خلاصة لما سبق أن أجرى من دراسات ، وما انتهت اليه من توصيات .

وبعد العرض الموجز للوضع القائم للجهاز الادارى للدولة ومكوناته المختلفة واستعراض للمشاكل التى تواجه هذا الجهاز .

توصى بعدد من التوصيات التى نرى انها تتفق مع الاتجاه العام للدولة والسعى نحو تحسين الخدمة العامة ، ورفع المعاناة عن الجماهير .

١ ـــ تخفيض عدد الوزارات :

يلزم اجراء الدراسات اللازمة لتخفيض عدد الوزارات الى العدد الملائم الذى يركز على الوظائف التقليدية للدولة ، ولبعض الوظائف المستحدثة التى يلزم أن تمارسها الدولة ولا تتركها لأى شكل تنظيمى آخر . وذلك بما يتناسب مع الأنشطة الهامة والحيوية التى تمثل سيادة الدولة ، وادائها لدورها فى خدمة المواطنين .

٢ ـــ التركيز على التخطيط والتنمية والرقابة :

نوصى بأن تهتم الدولة بالتخطيط على المستوى المركزى ، وتسمح بالتخطيط الاقليمى الذى يتفق مع السياسة العامة للدولة . وتجعل من الأجهزة الحكومية الوسيلة التى تنفذ الخطط والسياسات بحيث لا يسمح بالتضخم التنظيمى ، وتعدد الوظائف العامة وحتى لا ينتقل التضخم الوظيفى من العاصمة الى المحافظات وتصبح المشكلة اكبر مما هى عليه الآن .

كما نوصى بالاهتمام بالرقابة ، وجعلها رقابة بناءة ، تعمل بمفهوم الرقابة الوقائية والرقابة التصحيحية المانعة من الوقوع فى الأخطاء . وليس على مفهوم الرقابة المتصيدة للأخطاء ، أو التى تفرض الخيانة والتلاعب قبل أن تحمى الموظف العام من الانزلاق الى الخطأ .

كما يجب أن توضع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والادارية ، خطة جديدة تستند الى مبادىء علمية ، وقواعد موضوعية ، وتراعى الظروف القائمة والواقع ، والوقت الملائم الذى يجب أن تتم فيه هذه التنمية .

٣ ـــ توزيع الخدمات العامة على مختلف المواقع بالدولة :

كما توصى بزيادة الاهتمام بالمناطق التى لم تحظى برعاية الدولة فى السنوات السابقة . فالريف المصرى اقل البقاع حصولا على الخدمات العامة ويجب أن تمتد الخدمات العامة اليه بالشكل الملائم والمتطور ، حتى يستطيع النهوض عن تخلفه . ويجب أن تعلن سياسة جديدة تقوم على الاتقان للخدمة العامة وتجديد اسلوب الأداء، وتبسيط الاجراءات ، ورعاية مصالح المواطنين وتوزيعها على جميع المواقع بلا تحيزات واقلال عدد العاملين فى دواوين ووزارات الخدمات بالعاصمة . (٧ وزارات) .

٤ ـــ معالجة الظواهر السيئة فى أجهزة الدولة :

وذلك باجراء الدراسات العلمية لكل ظاهرة واقتراح الحلول الملائمة لها بتشجيع المواطنين وافراد الجهاز الادارى للدولة على الابتكار وتقديم الأفكار التى تساعد فى حل المشاكل .

٥ ـــ استمرارية التطوير لأجهزة الدولة :

متى بدأت الدولة فى اتخاذ الخطوات السليمة للتطوير فيجب الاستمرار فى هذه الجهود ، لأن فى الاستمرارية تحقيق المزيد من الانجازات الايجابية والقضاء على السلبيات الجديدة .

٦ ـــ تحديد واضح لمهام كل جهاز حكومى :

نوصى أيضا ـــ بأن يحدد لكل جهاز حكومى المهام والاختصاصات المكلف بها ولا يسمح بتعديلها الا لضرورة استحداث ، أو اضافة مطلوبة وملحة مع وضوح تام لرؤية كل قائد ادارى للدور المكلف به ، والأهداف التى يجب أن يحققها بحيث يكون لكل وزارة خدمات وكيل

اول واحد (دائم) وعدد ملائم من الوكلاء حسب حجم العمل .

٧ — اعادة تنظيم القطاع العام :

نوصى بضرورة اعادة النظر فى تنظيم القطاع العام ، وتكوين الوحدات الاقتصادية والخدمية الأقدر على الاستمرار وتقديم الخدمات بأفضل صورة ممكنة .

واذا كانت بعض الوحدات الاقتصادية يفضل لها الشكل المتكامل فيجب أن تسرع بتحقيق هذا التكامل ، وايجاد الوحدات الاقتصادية الكبيرة ذات القدرات الكبيرة والتى تحصل على وفورات الحجم الكبير وهذا يساعد على مواجهة المنافسة من الوحدات الاقتصادية الحرة أو التى تظهر فى ظل سياسة الانفتاح الاقتصادى .

واذا كانت بعض الاتجاهات تشير الى منح القطاع العام مزيدا من الحرية فى الادارة ، فتوصى بأن يرسم لهذه الحرية نطاقها ، وحدودها التى تمنع من الانحرافات ، كما يختار لقيادة هذه الوحدات الاقتصادية العامة الأجدر والأكثر قدرة على تحقيق النجاح .

٨ — تحويل بعض الهيئات العامة الى شكل تنظيمى أفضل :

توصى بأن يكون تبسيط الهيكل التنظيمى للدولة بتحويل بعض الهيئات العامة الى شركات عامة ، أو الدمج فى الوزارات ، أو التحويل الى هيئة عامة اقليمية . ليرتبط ذلك أساسا بزيادة الفاعلية أو التخلص من الجمود ، وتخفيض النفقات والاسراف ، وخاصة وان اغلبية الهيئات العامة القائمة حاليا تمول بالعجز وهذا يمثل عبئا كبيرا على ميزانية الدولة .

٩ — وضع معايير لاختيار القيادات الادارية :

ويجب أن توضع معايير موضوعية لاختيار القيادات الادارية ، بحيث لا يسمح للمتسلقين ، والساعين نحو الاثراء ، وغير القادرين على القيادة بتولى مناصب الدولة .

وهذا على اعتبار ان المنصب الأعلى للأكفاء ، وليس للأصدقاء ، وللقادرين وليس للأقدم فى الوظيفة .

١٠ — التوسع فى تبسيط الاجراءات :

ومن الضرورى لكى يتحقق التطوير السليم للجهاز الادارى للدولة أن توضع له خطة شاملة لتبسيط الاجراءات فى جميع الوحدات الادارية والمرافق بالدولة ، مع اعطاء مزيد للصلاحيات لهذه الوحدات الادارية لتعديل موقفها ذاتيا الى الشكل الأفضل والأبسط والتخلص من الروتين السىء ، والبيروقراطية غير المبررة . مع اعتبار ان الاجراءات المبسطة والخدمة الممتازة للجمهور احد المعايير التى يتم بها تقييم القيادات الادارية ، واستمرارها فى الوظيفة العامة .

١١ — رفع مستوى الموظف العام وتحفيزه :

وتوصى باعداد الموظفين العموميين الجدد على اعلى مستوى من التعليم ويكونون من ذوى المؤهلات العليا يعاونهم عدد من ذوى المؤهلات الأقل . وليس من المصلحة العامة الابقاء على موظفين غير مؤهلين وبمرتبات ضئيلة أو تافهة .

وفى حالة اعداد الموظف العام الجديد على مستوى مرتفع ، فيجب تدريبه على أداء الخدمة العامة للجماهير ، وعلى اقامة العلاقات العامة الطيبة ، مع منحه الأجر المرتفع الذى لا يقل عن المستوى السائد فى القطاع الخاص ، أو على الأقل فى القطاع العام ، وهذا سيكفل له المعيشة اللائقة . وفى هذه الحالة سيسهل تركيز الخدمات العامة فى ايديهم ، والسماح لهم بقدر من الحرية فى التصرف فى حدود المصلحة العامة . مع تحفيزهم وتشجيعهم ماديا ومعنويا للاستمرار فى العمل الحكومى .

ونقترح بوضع نظام جديد للخدمة العامة بالحكومة على اساس من المرونة والانفتاح بحيث يمكن للكفاءات الانتقال للعمل الحكومى .

ويستتبع ذلك التوصية برفع مستوى الموظف العام الحالى ، وتصفية العناصر الضعيفة وغير القادرة ومنحها فرصا للخروج الى اعمال اخرى .

١٢ ــ تطوير أماكن العمل وظروف العمل :

ونوصى بالاهتمام الكامل من قبل الدولة بالاسكان الادارى لأجهزة الدولة ، وتبسيط اماكن العمل ، وعدم ازدحامها بالأثاث ، أو الموظفين ، وتخصيص اماكن فسيحة لمعاملات الجمهور .

وكذلك الاهتمام بالصيانة المستمرة لأماكن العمل ، سواء بالنظافة اليومية ، أو بالدهانات بألوان لائقة ولمرة واحدة فى السنة على الأقل .

كما نوصى بتحسين ظروف العمل بالحكومة ، واطالة الفترة المخصصة لخدمة الجماهير ، بحيث تستوعب اكبر قدر من المتعاملين ، مع عمل التيسيرات اللازمة للموظف العام ، وللمواطن . ونقترح أن تكون من الساعة العاشرة صباحا وحتى الساعة الخامسة مساء مع اعطاء ساعة للراحة بعد ثلاث ساعات من فتح مكاتب التعامل مع الجماهير .

وختاما ــ لهذا البحث المركز عن تطوير التنظيم الحالى للجهاز الادارى للدولة ــ فان ما نتصوره من توصيات هو بمثابة حلول لأغلبية المشاكل والصعوبات التى يعانى منها الجهاز الادارى للدولة ، وقد تكون هناك توصيات أخرى يلزم أخذها فى الاعتبار عند وقبل البدء فى تنفيذ هذه الحلول . كما قد يكون هناك بعض الخطوات الضرورية التى تسبق تنفيذ خطط التطوير البعيد المدى ، والتى ننصح بأن يسبقها الدراسة العلمية والتطبيقية التى يشارك فيها الخبراء المتخصصون مع الممارسين الأكفاء .

دراسة السوق أساس لخطة الانتاج

ان خطة المشروع فى القطاع الخاص تتبع من السوق ، وايضا مشروع القطاع العام الذى هو فى خدمة الشعب لابد أن تنبع خطته من السوق ومصاحبة المستهلك فى حدود فلسفة الدولة . ان عدم دراسة السوق او الاهمال فى ذلك أو الاسراف فى تقدير ظروفه ينعكس بصورة ضارة على المشروع باكمله . أن الأصل فى الانتاج أن ينتج المشروع ما يطلبه السوق المحلى واسواق التصدير ، وبالتالى فالسوق هو نقطة البداية . ولا شك أن مركزية التخطيط فى الدولة لا تعنى مطلقا اغفال دور الوحدات الانتاجية فى المشاركة الايجابية فى وضع الخطة عن منطق وظروف التنفيذ العملى .

(الاصول العلمية للادارة والتنظيم للدكتور على عبد المجيد ص ٧٧)